

Schutzgebiete nach Naturschutzrecht

Kenzler, Jana

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kenzler, J. (2018). Schutzgebiete nach Naturschutzrecht. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 2129-2141). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55991976>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Jana Kenzler

Schutzgebiete nach Naturschutzrecht

S. 2129 bis 2141

URN: urn:nbn:de: 0156-55991976



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Schutzgebiete nach Naturschutzrecht

Gliederung

- 1 Überblick und rechtliche Grundlagen
- 2 Ökologisches Netz Natura 2000 – Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete
- 3 Die Ausweisung von Schutzgebieten nach dem BNatSchG
- 4 Die einzelnen Schutzgebietskategorien

Literatur

Das Unterschutzstellen schutzwürdiger und schutzbedürftiger Bestandteile von Natur und Landschaft gehört zu den wichtigsten Instrumenten des Naturschutzes und ist für den Erhalt der biologischen Vielfalt unverzichtbar. Internationale Abkommen, das EU-Recht und die Schutzgebietssystematik des Bundesnaturschutzgesetzes bilden ein ausdifferenziertes System an Schutzgebieten, -kategorien und -prädikaten.

1 Überblick und rechtliche Grundlagen

Die konservierende Unterschutzstellung von Bestandteilen von Natur und > *Landschaft* ist eines der ältesten und wichtigsten Instrumente des Naturschutzes (> *Naturschutz*). Schutzgebiete sind für den Erhalt der > *Biodiversität* unverzichtbar (SRU 2002: 121). Mit der Unterschutzstellung wird den Belangen von Natur und Landschaft gegenüber anderen Nutzungsinteressen (wie Industrieansiedlung, gewerblicher Nutzung, Verkehrsanlagen) nachdrücklicher Gewicht verliehen (BVerwG, Urteil vom 11.12.2003 – Az. 4 CN 10/02, ZUR 2004, 226).

Grundlagen und rechtliche Verpflichtungen für die Unterschutzstellung von Natur und Landschaft finden sich vor allem im EU-, Bundes- und Landesrecht. Die > *Europäische Union* schafft mit ihrem Natura-2000-Netz das weltweit größte funktional zusammenhängende Netz von Schutzgebieten. Dieses Netz setzt sich zusammen aus den Vogelschutzgebieten, die nach der Vogelschutzrichtlinie, und den FFH-Gebieten, die nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) zu melden sind. Das deutsche Naturschutzrecht kennt acht verschiedene Schutzkategorien für die Unterschutzstellung von schützenswerten Teilen von Natur und Landschaft (§ 20 Abs. 2, §§ 23 bis 29 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)): Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Nationalparke, Biosphärenreservate, Nationale Naturmonumente, Naturparke, Naturdenkmale und geschützte Landschaftsbestandteile.

Abbildung 1: Übersicht über die wichtigsten Schutzgebietskategorien in Deutschland

Kategorie	Anzahl	Fläche (ha)	Anteil an der Landesfläche (%)
Vogelschutzgebiete	742	5.996.580	11,3
FFH-Gebiete	4.557	5.447.907	9,4
Naturschutzgebiete	8.676	1.902.812	3,9
Landschaftsschutzgebiete	8.531	10.017.634	27,9
Nationalparke	16	1.047.859	0,6
Biosphärenreservate	17	1.977.682	3,7
Naturparke	103	9.946.967	27,9

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach BfN 2016

Daneben gibt es internationale Vereinbarungen, Kategorisierungen und Prädikate für die Unterschutzstellung bedeutender Naturerscheinungen und schutzwürdiger Gebiete. Die Weltnaturschutzunion (IUCN) hat z. B. ein eigenes System entwickelt, das Schutzgebiete weltweit nach

Schutzziel und Art des Managements kategorisiert. Es unterscheidet sieben verschiedene Schutzkategorien: strenges Naturschutzgebiet (Ia), Wildnisgebiet (Ib), Nationalpark (II), Naturmonument (III), Biotop-/Artenschutzgebiet (IV), geschützte Landschaft/geschützte Meeresregion (V), Ressourcenschutzgebiet (VI). Als Kategorisierung einer Nichtregierungsorganisation ist es rechtlich nicht verbindlich. Die Systematik der IUCN dient dennoch in vielen Ländern als Grundlage für die Festlegung und Ausweisung von Schutzgebieten. Mit Einbeziehung von Nationalpark und nationalem Naturmonument sind zwei der IUCN-Kategorien in das BNatSchG aufgenommen worden.

2 Ökologisches Netz Natura 2000 – Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete

Auf der Grundlage der bereits 1979 in Kraft getretenen Vogelschutzrichtlinie haben die EU-Mitgliedstaaten der EU-Kommission Vogelschutzgebiete gemeldet (sogenannte special protection areas, SPA). Ziel der Richtlinie ist es, zum einen das Überleben und die Vermehrung der im europäischen Gebiet heimischen Vogelarten in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen und zum anderen die Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete der regelmäßig auftretenden Zugvogelarten zu schützen. Die seit 1992 geltende FFH-Richtlinie hat das Ziel, zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen in Europa beizutragen. Die EU-Mitgliedstaaten haben zu diesem Zweck der Kommission besondere Schutzgebiete gemeldet, um den Fortbestand und ggf. die Wiederherstellung der in Anhang I genannten Lebensraumtypen und der in Anhang II genannten Arten zu gewährleisten (sogenannte sites of community importance, SCI). Die Auswahl der in die Anhänge aufgenommenen Arten und Lebensraumtypen erfolgte anhand ihrer Bedeutung und Gefährdungssituation aus europäischer Sicht.

Die Vogelschutz- und FFH-Gebiete bilden das Natura-2000-Netz, das sich über alle Mitgliedstaaten erstreckt. Derzeit umfasst es in den 28 Mitgliedstaaten über 27.000 gemeldete Gebiete und deckt 18,6 % des Territoriums der Europäischen Union ab. Die Auswahl der Gebiete liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten. Bei der Auswahlentscheidung dürfen nur naturschutzfachliche Kriterien eine Rolle spielen, wirtschaftliche und soziale Aspekte müssen unberücksichtigt bleiben (EuGH, Urteil vom 14.01.2010 – Az. C-226/08). In Deutschland sind für die Auswahl der Natura-2000-Gebiete die Bundesländer zuständig (§ 32 Abs. 1 BNatSchG). Die Meldung erfolgte allerdings sehr zögerlich. Die EU-Kommission erhob daher beim Europäischen Gerichtshof wegen unzureichender Umsetzung der Richtlinien und Meldung von Natura-2000-Gebieten verschiedene Klagen; die Bundesrepublik wurde daraufhin u. a. 1987 wegen Nichtumsetzung der Vogelschutzrichtlinie und 2001 wegen unzureichender Meldung von FFH-Gebieten verurteilt (EuGH, Urteil vom 17.09.1987 – Az. C-412/85; EuGH, Urteil vom 11.09.2001 – Az. C-71/99). Inzwischen hat Deutschland seine Meldepflichten weitgehend erfüllt.

Darüberhinaus verpflichten die beiden Richtlinien die Mitgliedstaaten, die ausgewählten Vogelschutz- und FFH-Gebiete als besondere Schutzgebiete auszuweisen und zu schützen. Das bedeutet zunächst, dass sie hoheitlich zu sichern, also förmlich nach nationalem Recht zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft – in Deutschland im Sinne des § 20 Abs. 2 BNatSchG – zu erklären sind (endgültig, rechtsverbindlich und mit Außenwirkung BVerwG, Urteil vom 01.04.2004 – Az. 4 C 2/03, ZUR 2004, 289; Avena/Louis 2014b: 399; vgl. auch § 32 Abs. 2 bis 4 BNatSchG). Dies geschieht zu meist durch Erklärung zum Naturschutz-, Landschaftsschutzgebiet oder Nationalpark. Neben der

Schutzgebiete nach Naturschutzrecht

hoheitlichen Sicherung verlangen die Richtlinien ein Gebietsmanagement in den Natura-2000-Gebieten. Welche Maßnahmen in diesem Rahmen erforderlich sind, ist für jedes Gebiet oder ggf. für Gebietsteile mit Blick auf die zu schützenden Arten und Lebensräume, ihre Erhaltungszustände, die aktuellen Nutzungen und Belastungen zu ermitteln. Ein geeigneter Weg für eine derartige Gebietspflege und -entwicklung ist die Aufstellung eines Bewirtschaftungs- oder Managementplans. Die FFH-Richtlinie sieht für die hoheitliche Sicherung und die Festlegung von Managementmaßnahmen eine Frist von sechs Jahren vor. Die EU-Kommission hat auch diesbezüglich Zweifel an der EU-rechtskonformen Umsetzung durch Deutschland und 2014 ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Des Weiteren verpflichtet die FFH-Richtlinie zur Durchführung der *FFH-Verträglichkeitsprüfung* in NATURA 2000-Gebieten. Das bedeutet, dass Pläne oder Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines FFH- oder Vogelschutzgebietes zu überprüfen sind (§§ 34, 36 BNatSchG).

3 Die Ausweisung von Schutzgebieten nach dem BNatSchG

Die verschiedenen Schutzgebietstypen des BNatSchG hat der Bundesgesetzgeber als abschließenden Katalog festgelegt (§ 20 Abs. 2 BNatSchG). Hinsichtlich der Voraussetzungen für die Unterschutzstellung und des Schutzzumfangs bestehen Unterschiede zwischen den einzelnen Gebieten. Dennoch lassen sie sich nicht trennscharf voneinander abgrenzen und können sich teilweise auch überlagern. Die verschiedenen Kategorien haben sich über Jahre hinweg entwickelt und dementsprechend weist die behördliche Ausweisung der unterschiedlichen Schutzgebiete in den Bundesländern eine lange Tradition auf (SRU 2002: 121).

Den verschiedenen Schutzgebietskategorien nach dem BNatSchG ist gemeinsam, dass die Unterschutzstellung durch eine rechtsverbindliche Erklärung erfolgt. Die Erklärung ist ein formeller, nach außen wirkender, allgemein verbindlicher Rechtsakt, u. a. in Form eines Gesetzes, einer Verordnung oder Satzung (Agena/Louis 2014a: 314). Als Mindestinhalt sind nach heutigem Verständnis Regelungen bzw. Aussagen über den Schutzgegenstand, den Schutzzweck, notwendige Ge- und Verbote sowie Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen vorzusehen (BVerwG, Urteil vom 29.01.2007 – Az. 7 B 68.06, NuR 2007, 268). Einzig Biosphärenreservate und Naturparke müssen nicht zwingend förmlich mittels eines Rechtsakts unter Schutz gestellt werden. In der rechtsförmlichen Unterschutzstellung unterscheiden sich die Schutzgebiete von den gesetzlich geschützten Biotopen (*Biotop*), die auf der Grundlage von § 30 BNatSchG in Verbindung mit ergänzenden Landesregelungen unmittelbar durch Gesetz geschützt sind, ohne dass es einer weiteren Schutzzerklärung bedarf. Dabei handelt es sich um Biotope, die eine besondere Bedeutung als Lebensraum für wild lebende Tiere und Pflanzen besitzen (z. B. Moore, Auwälder, Küstendünen).

Bei der Frage, ob und wie eine Fläche unter Schutz gestellt werden soll, verfügt die zuständige Behörde über einen Ermessensspielraum. Bei der Auswahlentscheidung zu berücksichtigen sind Wert und Schutzwürdigkeit des Gebiets, die Größe, die speziellen Schutzziele und Sicherungserfordernisse (Agena/Louis 2014a: 315). Während Nationalparke, Biosphärenreservate und

Naturparke für den Schutz großflächiger Gebiete in Betracht kommen (► *Großschutzgebiete*), sind Naturdenkmäler und geschützte Landschaftsbestandteile punktuelle oder kleinflächige Gebiete bzw. Einzelschöpfungen. Den flächenhaften Schutzkategorien kommt eine besondere Bedeutung als Kernflächen für die Herstellung des Biotopverbunds zu, der mindestens 10 % der Fläche eines jeden Bundeslandes umfassen soll (§§ 20, 21 BNatSchG).

Die Schutzgebiete sind vor Ort kenntlich zu machen. Für die Kennzeichnung werden Schilder mit den Symbolen des Seeadlers oder der Waldohreule verwendet, auf denen die jeweilige Schutzkategorie benannt ist.

Abbildung 2: Kennzeichnung von Schutzgebieten in Niedersachsen



Quelle: Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN)

3.1 Verfahren und Form der Erklärung zum Schutzgebiet

In welchem Verfahren und in welcher Form die Erklärung zu einem Schutzgebiet erfolgt, regelt jedes Bundesland für sich. Die meisten Länder weisen beispielsweise Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete im Wege einer Rechtsverordnung aus. Die Zuständigkeit für die Unterschutzstellung kann auf der obersten Ebene (z. B. Umweltministerium) angesiedelt sein, auf der mittleren Verwaltungsebene (Bezirksregierung) oder auf kommunaler Ebene (untere Naturschutzbehörde). Am Verfahren zur Ausweisung von Schutzgebieten zu beteiligen sind alle öffentlichen Stellen, deren Belange durch die Unterschutzstellung berührt sein können, wie Jagd-, Fischerei-, Forst-, Landwirtschafts-, Straßen-, Wasserwirtschafts- und Wasserstraßenverwaltung. Der Entwurf der Schutzerklärung ist darüber hinaus öffentlich auszulegen, damit jedermann Bedenken und Anregungen vorbringen kann. Umweltverbände sind ebenfalls in das Verfahren einzubeziehen und können eine Stellungnahme abgeben (§ 63 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG).

3.2 Inhalt der Schutzzerklärung

In der Schutzzerklärung ist das unter Schutz gestellte Gebiet hinreichend genau zu bezeichnen. Die vom Schutzgebiet erfassten Grundstücke müssen klar erkennbar sein. Die Fläche wird daher üblicherweise textlich beschrieben und in einer Karte zeichnerisch dargestellt (Hendrichske 2016: § 22, Rn. 9). Darüber hinaus wird in der Schutzgebietserklärung angegeben, was mit der Unterschutzstellung bezweckt wird. Dazu gehören eine Charakterisierung der unter Schutz gestellten Fläche, eine Beschreibung des Zustands der Fläche und der mit der Unterschutzstellung verfolgten Ziele. Die *Landchaftsplanung* kann hierfür wertvolle Informationen liefern. Ihr kommt in diesem Zusammenhang die Aufgabe zu, auf der Grundlage von Daten aus Artenerfassungsprogrammen und landesweiten Kartierungen die Ausweisung von schutzwürdigen Lebensräumen mit bedeutsamen Arten und Lebensgemeinschaften inhaltlich und konzeptionell vorzubereiten (Jessel 2002: 51).

Hinsichtlich der Abgrenzung des Schutzgebiets und der Ausgestaltung der Schutzzerklärung gilt ein naturschutzrechtliches Abwägungsgebot. Dabei sind die widerstreitenden Interessen des Naturschutzes und die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft einschließlich der berührten privaten Belange zu würdigen (vgl. § 2 Abs. 3 BNatSchG; BVerwG, Urteil vom 16.06.1988 – Az. 4 B 102.88, NuR 1988, 1020).

Wichtigster Bestandteil der Schutzgebietserklärung sind die Ge- und Verbote, die klarstellen, welche Handlungen zur Erreichung des Schutzzwecks vorzunehmen und welche zu unterlassen sind.

Nutzungen auf Flächen, die öffentlichen Zwecken wie der Verteidigung, dem öffentlichen Verkehr, der See- oder Binnenschifffahrt, der Ver- und Entsorgung oder dem Hochwasserschutz dienen (vgl. § 4 BNatSchG), müssen gewährleistet bleiben und sind meist über Freistellungsklauseln von den Verboten ausgenommen. Einen besonderen Stellenwert haben außerdem die ordnungsgemäße *Landwirtschaft*, *Forstwirtschaft* und Fischerei (§ 5 Abs. 1 BNatSchG), die auch über die *Eigentumsgarantie* gemäß Art. 14 Grundgesetz (GG) als grundrechtlich geschützte Nutzungsinteressen zu berücksichtigen sein können. Die Nutzungsregelungen sind regelmäßig zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmungen, die grundsätzlich im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums entschädigungslos hinzunehmen sind. Sind jedoch zum Zwecke des Naturschutzes unzumutbare Beschränkungen erforderlich, die dem privatnützigen Gebrauch oder der Verfügungsmöglichkeit über das Eigentum nicht genügend Raum lassen (Agena/Louis 2014b: 395), ist den Betroffenen eine angemessene Entschädigung zu gewähren (§ 68 BNatSchG).

Restriktionen für die Ausweisung von Schutzgebieten können außerdem aus der räumlichen Gesamtplanung folgen. Die flächenhafte Unterschutzstellung ist eine raumbedeutsame Maßnahme, d. h., in der rechtlich gebotenen Weise sind Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen und Ziele der Raumordnung zu beachten (*► Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*). Die Unterschutzstellung ist den Planungen in einem *► Flächennutzungsplan* anzupassen, soweit die Naturschutzbehörde dem Flächennutzungsplan zuvor nicht widersprochen hat, z. B. weil Naturschutzinteressen den städtebaulichen Belangen vorgehen (§ 7 Baugesetzbuch (BauGB)).

Mit Ge- und Verbotsregelungen allein lassen sich die Schutzzwecke oftmals nicht erreichen. Daher können auch Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen in die Schutzerklärung aufgenommen werden. Zu den in jedem Falle zwingenden Mindestinhalten der Schutzerklärung gehören diese Maßnahmen jedoch nicht (Gellermann 2016: § 23, Rn. 22).

Abbildung 3: Mustergliederung für die Ausweisung von Schutzgebieten (Kernpunkte)

§ 1	Beschreibung des Schutzgebiets
§ 2	Schutzgegenstand und Schutzzweck
§ 3	Verbote
§ 4	Zulässige Handlungen
§ 5	Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen
§ 6	Ordnungswidrigkeiten
§ 7	Inkrafttreten

Quelle: Eigene Darstellung

Die Grundsätze für das Verfahren und den Inhalt für Unterschutzstellungen sowie die Mustergliederung können als Grundlage für sämtliche Schutzgebietsausweisungen dienen.

4 Die einzelnen Schutzgebietskategorien

4.1 Naturschutzgebiete (§ 23 BNatSchG)

Naturschutzgebiete gehören neben Nationalparks und Kernzonen von Biosphärenreservaten zu den Schutzgebieten, in denen der strengste Schutz gilt. Naturschutzgebiete sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft aus folgenden Gründen erforderlich ist:

- zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Lebensstätten, Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten,
- aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen,
- wegen ihrer Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit.

Am bedeutsamsten ist der erstgenannte Schutzgrund; er repräsentiert die allgemeinen Ziele des Natur- und Landschaftsschutzes (Hendrichke 2016: § 23, Rn. 10). Wegen des bezweckten Biotop- und Artenschutzes (> *Artenschutz*) ist die Ausweisung von Naturschutzgebieten in besonderer

Schutzgebiete nach Naturschutzrecht

Weise geeignet, die von der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie geforderte hoheitliche Sicherung von Natura-2000-Gebieten zu gewährleisten (Möckel 2016: § 32, Rn. 67 f.). Neben der Schutzwürdigkeit muss sich das Gebiet auch als schutzbedürftig erweisen, d. h., es muss ohne Schutzmaßnahmen zumindest einer abstrakten Gefährdung ausgesetzt sein (BVerwG, Urteil vom 18.07.1997 – Az. 4 BN 5.97, NuR 1998, S. 37). Das ist z. B. der Fall, wenn in dem Gebiet seltene oder stark gefährdete Biotope, Tier- oder Pflanzenarten vorkommen oder aufgrund eines hohen Siedlungsdrucks oder drohender Nutzungsintensivierung Schädigungen zu befürchten sind (Gellermann 2016: § 23, Rn. 11).

Die Flächengröße ist ein entscheidendes Kriterium für die Schutzfunktion. Kleinere Flächen können negative Einflussfaktoren wie Entwässerung, Eutrophierung oder Verlärmung in geringerem Maße abpuffern als großflächige Gebiete. Dennoch werden in Deutschland eher kleinere und mittelgroße Flächen als Naturschutzgebiet unter Schutz gestellt. Die durchschnittliche Größe von Naturschutzgebieten beträgt ca. 156 ha. 60 % der Gebiete sind kleiner als 50 ha; lediglich 13 % sind größer als 200 ha (BfN 2016: 143).

An Grundstücken, die in Naturschutzgebieten liegen, haben die Länder ein Vorkaufsrecht (§ 66 BNatSchG). Die öffentliche Hand kann das Eigentum an diesen Flächen erwerben, wenn der bisherige Eigentümer verkauft. Das Vorkaufsrecht ist u. a. ein wichtiges Mittel, um auf schutzwürdigen und schutzbedürftigen Flächen Naturschutzmaßnahmen durchführen zu können, die dem Eigentümer nicht zuzumuten sind (Sauthoff 2011: § 66, Rn. 1). Raumplanerisch sollten Naturschutzgebiete durch Vorranggebiete für Natur und Landschaft gesichert werden.

Das in Naturschutzgebieten bestehende hohe Schutzniveau folgt aus § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG. Danach sind alle Handlungen verboten, die zu einer Beschädigung des Naturschutzgebiets führen können. Dabei handelt es sich um ein allgemeines Veränderungsverbot, das für sämtliche Naturschutzgebiete gilt. Einige Landesgesetze enthalten darüber hinaus ein Betretensverbot, das ein Betreten außerhalb der Wege untersagt. Soweit es der Schutzzweck erlaubt, können Naturschutzgebiete aber auch der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. Trotz des generellen Veränderungsverbots müssen die Nutzungsverbote und -beschränkungen erforderlich und angemessen sein, um das mit der Errichtung des Naturschutzgebiets verfolgte Ziel zu erreichen. Viele Naturschutzgebietsverordnungen enthalten entsprechend des allgemeinen Veränderungsverbots eine ausführliche Aufzählung von Handlungen, die verboten sind. Angesichts der zahlreichen Nutzungsinteressen und Nutzungsansprüche, die auf den Flächen lasten, werden die Verbote oftmals durch umfangreiche Freistellungen bzw. Ausnahmeregelungen relativiert (Blab 2002: 31).

4.2 Landschaftsschutzgebiete (§ 26 BNatSchG)

Die Kategorie der Landschaftsschutzgebiete ist in Deutschland vom Flächenumfang her am meisten verbreitet. Während Naturschutzgebiete traditionell eher dem unmittelbaren Schutz von Natur und Landschaft dienen, sind Landschaftsschutzgebiete mehr auf die Sicherung bestimmter Funktionen und Eigenschaften gerichtet (Gellermann 2016: § 23, Rn. 3). Die vom BNatSchG vorgesehenen Gründe für die Unterschutzstellung als Landschaftsschutzgebiet sind jedoch breit gefächert. Eine rechtsverbindliche Festsetzung als Landschaftsschutzgebiet ist möglich

- zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, dazu gehört auch der Schutz von Lebensstätten und Lebensräumen bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten,
- aufgrund der Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft oder
- wegen seiner besonderen Bedeutung für die Erholung.

Damit ist die Kategorie für verschiedene Zwecke einschließlich des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen wild lebender Tier- und Pflanzenarten flexibel einsetzbar. Landschaftsschutzgebiete sind ebenso wie Naturschutzgebiete rechtsförmlich festzusetzen, wenn es zur Verwirklichung der vorgezeichneten Zwecke erforderlich ist, das Gebiet also schutzwürdig und schutzbedürftig ist. In Landschaftsschutzgebieten besteht im Vergleich zu Naturschutzgebieten im Grundsatz ein schwächerer Schutz. Hier gilt kein allgemeines bzw. absolutes Veränderungsverbot. Nutzungseinschränkungen sind zwar möglich, sie dürfen aber nur solche Handlungen betreffen, die den Charakter des Gebiets verändern oder seinem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Ebenso wie in Naturschutzgebieten sind auch Ausnahmen und Befreiungen von den Verboten möglich.

4.3 Nationalparke (§ 24 Abs. 1 bis 3 BNatSchG)

Nationalparke sind großräumige, weitgehend unzerschnittene Naturlandschaften, die sich in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden. Sie gehören neben den Biosphärenreservaten und Naturparks zu den Großschutzgebieten in Deutschland. In Nationalparks sollen Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik ungestört ablaufen und Lebensgemeinschaften sich ungestört entwickeln können (sogenannter Prozessschutz). Soweit es der Schutzzweck erlaubt, können sie auch der wissenschaftlichen Umweltbeobachtung, der Umweltbildung und dem Naturerlebnis der Bevölkerung dienen. Der Nationalpark ist zugleich eine Schutzgebietskategorie der IUCN. Deren Kriterien haben weitgehend Eingang in die Definition des BNatSchG gefunden. Allerdings ist das Ziel der IUCN, eine ungestörte Naturentwicklung auf 75 % der Nationalparkfläche zuzulassen, in einem dicht besiedelten Land wie Deutschland nur auf kleinen Gebietsanteilen zu erreichen (Blab 2002: 31).

Eine Großräumigkeit wird im Allgemeinen ab einer Flächengröße von 10.000 ha angenommen (Gellermann 2014: § 24, Rn. 5). Dieser Wert ist aber keine verbindliche Mindestgröße, sondern gilt als Orientierung. Es können auch kleinere Gebiete zum Nationalpark erklärt werden, wenn sie die weiteren Voraussetzungen erfüllen. Der kleinste deutsche Nationalpark mit einer Fläche von ca. 3.000 ha ist der Jasmund. Die Nationalparke Bayerischer Wald und Harz haben eine Fläche von je über 20.000 ha. Der Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer erstreckt sich auf einer Gesamtfläche von über 400.000 ha.

Nationalparke werden rechtsverbindlich festgesetzt mit Regelungen zum Schutzgegenstand, Schutzzweck sowie erforderlichen Ge- und Verboten. Die meisten Nationalparke sind mittels Gesetz ausgewiesen worden und verfügen über eine eigene Nationalparkverwaltung, die für den Schutz der Fläche und den Vollzug der das Gebiet betreffenden Schutzvorschriften Sorge trägt. Die Erklärung zum Nationalpark ergeht im Benehmen mit dem Bundesumwelt- und Bundesverkehrsministerium (§ 22 Abs. 5 BNatSchG).

Schutzgebiete nach Naturschutzrecht

Nationalparke sind ebenso streng wie Naturschutzgebiete zu schützen, wobei unter Berücksichtigung ihres besonderen Schutzzwecks, ihrer Großräumigkeit und Besiedlung Ausnahmen vom grundsätzlichen Veränderungs- und Störungsverbot möglich sind. Nationalparke können in verschiedene Schutzzonen untergliedert sein, in denen unterschiedliche Schutzbestimmungen gelten. Allgemein üblich ist die Unterteilung in Kernzonen als Ruhezonen mit insbesondere für den Prozessschutz wichtigen natürlichen oder naturnahen Bereichen, Entwicklungszonen, Pflegezonen und Erholungs- bzw. Pufferzonen mit ökologisch weniger wertvollen Flächen. Für viele Nationalparke liegen spezielle Nationalparkpläne vor, die Leitlinien für deren Entwicklung enthalten.

4.4 Nationale Naturmonumente (§ 24 Abs. 4 BNatSchG)

Diese Schutzgebietskategorie ist 2009 neu in das BNatSchG aufgenommen worden. Sie lehnt sich auch an eine Kategorie der Schutzgebietssystematik der IUCN an. Es handelt sich um national bedeutsame Gebiete, die eine oder mehrere herausragende natürliche oder sowohl natürliche als auch kulturelle Erscheinungen enthalten, die außerordentlich oder einzigartig und wegen der ihnen eigenen Seltenheit, ästhetischen Qualität oder kulturellen Bedeutung schützenswert sind. Naturmonumente sind ebenso streng wie Naturschutzgebiete zu schützen. In Betracht kommt die Kategorie beispielsweise für den Schutz national bedeutsamer Wasserfälle, Dünen oder Höhlen. Als erstes Nationales Naturmonument wurden die Ivenacker Eichen – ein ca. 75 ha großer Hute- wald – im August 2016 in Mecklenburg-Vorpommer ausgewiesen.

4.5 Biosphärenreservate (§ 25 BNatSchG)

Die Einrichtung von Biosphärenreservaten geht auf das UNESCO-Programm „Man and Biosphere“ (MAB) zurück (Gassner/Heugel 2010: Rn. 424). Dem Konzept liegt die Idee zugrunde, eine ausgewogene Beziehung zwischen Mensch und Biosphäre zu fördern. Biosphärenreservate werden von der UNESCO gemäß des Statutory Framework of the World Network of Biosphere Reserves anerkannt und in das Weltnetz der Biosphärenreservate aufgenommen. Ihr Zustand wird in einem zehnjährigen Turnus überprüft.

Als Biosphärenreservate kommen großräumige Gebiete in Betracht. Insofern besteht eine Ähnlichkeit mit der Kategorie der Nationalparke. Das deutsche MAB-Nationalkomitee hat in seinem Kriterienkatalog für Biosphärenreservate festgelegt, dass sie zur Erfüllung ihrer Funktionen in der Regel mindestens 30.000 ha umfassen und nicht größer als 150.000 ha sein sollen, wobei länderübergreifende Biosphärenreservate diese Gesamtfläche bei entsprechender Betreuung überschreiten dürfen (Deutsches MAB-Komitee 2007: 6). Rechtlich verbindlich sind die Größenangaben nicht. Gelegentlich wird in Anlehnung an die Begrifflichkeit *großräumig* wie bei den Nationalparken eine Mindestgröße von 10.000 ha als Orientierungswert empfohlen (Gellermann 2014: § 25, Rn. 6).

Biosphärenreservate dienen vornehmlich der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt. Der Schutz der Natur steht gleichrangig neben den sozialen, kulturellen und ethischen Aspekten von historisch geprägten Landschaften. In vielen Ländern sind Biosphärenreservate durch Gesetz oder Rechtsverordnung unter Schutz gestellt. Darin soll ein Schutz wie für Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiete gelten. Auch Biosphärenreservate

können räumlich in verschiedene Zonen unterteilt sein, in denen – ähnlich wie in Nationalparks – eine unterschiedliche Schutzintensität gilt: Kernzone, Pflegezone und Entwicklungszone. Neben der Schutzerklärung haben die für Biosphärenreservate zu erarbeitenden Rahmenkonzepte und Pflege- und Entwicklungspläne besondere Bedeutung (Blab 2002: 31).

4.6 Naturparke (§ 27 BNatSchG)

Naturparke dienen zum einen dem Schutz und Erhalt von großräumigen Kulturlandschaften mit ihrer Biotop- und Artenvielfalt, zum anderen tragen sie Erfordernissen der Erholung und des nachhaltigen Tourismus Rechnung.

Das Bayerische Naturschutzgesetz gibt für Naturparke eine Mindestgröße von 20.000 ha verbindlich vor. Die Flächengrößen variieren jedoch ähnlich wie bei Nationalparks und Biosphärenreservaten erheblich: Beispielsweise hat der Naturpark Siebengebirge eine Fläche von ca. 11.000 ha, der Naturpark Südschwarzwald dagegen eine Fläche von über 390.000 ha.

Das Konzept der Naturparke geht auf eine Idee des Hamburger Großkaufmanns Alfred Toepfer zurück, der in den 1950er Jahren ein bundesweites Programm zur Einrichtung von Naturparks initiiert hat. Die Kategorie zielt insgesamt darauf, eine umweltgerechte Landnutzung mit einer nachhaltigen Regionalentwicklung in Einklang zu bringen. Daher sollen sie eine infrastrukturelle Mindestausstattung gewährleisten. Dazu gehören z. B. ein ausreichendes Netz an Wander- und Radwegen, eine gute Erreichbarkeit, Badestellen, Liegewiesen, Spiel- und Sportplätze, Bänke und Hütten. Als Naturparke kommen Gebiete in Betracht, die nach den Erfordernissen der Raumordnung für die Erholung vorgesehen sind. Eine eigenständige rechtsverbindliche Festsetzung von Naturparks ist nicht erforderlich. Der überwiegende Teil der Fläche muss jedoch aus Natur- oder Landschaftsschutzgebieten bestehen, über die das eigentliche Schutzregime realisiert wird.

4.7 Schutz von Einzelschöpfungen

Naturdenkmäler (§ 28 BNatSchG) und geschützte Landschaftsbestandteile (§ 29 BNatSchG) gehören zur Kategorie des Objektschutzes. Als Naturdenkmäler sollen Einzelschöpfungen der Natur oder entsprechende Flächen bis zu einer Größe von 5 ha erhalten werden, wenn dies aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder wegen ihrer Seltenheit, Eigenart oder Schönheit erforderlich ist. In Betracht kommt die Unterschutzstellung von natürlichen Gebilden wie Einzelbäume, Quellen, Wasserfälle oder geologische Formationen. Der Schutz bezieht sich auf die Einzelschöpfung; ein darüber hinausgehender Schutz von Naturhaushalt, Arten und Biotopen ist nicht das Ziel.

Geschützte Landschaftsbestandteile sind einzelne oder mehrere aus der Umgebung herausgehobene Objekte (Schumacher/Schumacher/Fischer-Hüftle 2011: § 29, Rn. 2). Sie stehen unter Schutz, weil ihnen eine besondere Funktion für Natur und Landschaft zukommt. Die Schutzgründe gleichen denen von Naturschutzgebieten. Die Kategorie ist beispielsweise geeignet, Alleen, Wallhecken, Baumreihen oder Hecken unter Schutz zu stellen. Sowohl Naturdenkmäler als auch geschützte Landschaftsbestandteile werden rechtsverbindlich festgesetzt durch eine Erklärung, die den Schutzgegenstand, den Schutzzweck und die zur Erreichung des Schutzziels erforderlichen Ge- und Verbote bestimmt.

Literatur

- Agena, C.; Louis, H. W. (2014a): Die Schutzerklärung für geschützte Teile von Natur und Landschaft – Teil 1. In: Natur und Recht 36 (5), 313-318.
- Agena, C.; Louis, H. W. (2014b): Die Schutzerklärung für geschützte Teile von Natur und Landschaft – Teil 2. In: Natur und Recht 36 (6), 391-399.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2012): Daten zur Natur 2012. Bonn.
- BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2016): Gebietsschutz/Großschutzgebiete. http://www.bfn.de/0308_gebietsschutz.html (24.08.2015).
- Blab, J. (2002): Nationale sowie internationale Schutzgebietskategorien und -prädikate in Deutschland. In: Deutscher Rat für Landespflge (Hrsg.): Gebietsschutz in Deutschland: Erreichtes – Effektivität – Fortentwicklung. Meckenheim, 24-33.
- Deutsches MAB-Komitee – Deutsches Nationalkomitee für das UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre“ (MAB) (Hrsg.) (2007): Kriterien für die Anerkennung und Überprüfung von Biosphärenreservaten der UNESCO in Deutschland. Bonn.
- Gassner, E.; Heugel, M. (2010): Das neue Naturschutzrecht. München.
- Gellermann, M. (2016): § 23 BNatSchG. In: Landmann, R.; Rohmer, G. (Hrsg.): Kommentar zum Umweltrecht. München.
- Hendrichske, O. (2016): § 22, § 23 NatSchG. In: Schlacke, S. (Hrsg.): GK BNatSchG: Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz. Köln.
- Jessel, B. (2002): Schutzgebietssysteme und ihre planerische Vorbereitung durch Landschaftsplanung und räumliche Planung. In: Deutscher Rat für Landespflge (Hrsg.): Gebietsschutz in Deutschland: Erreichtes – Effektivität – Fortentwicklung. Meckenheim, 43-51.
- Möckel, S. (2016): § 32 NatSchG. In: Schlacke, S. (Hrsg.): GK BNatSchG: Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz. Köln.
- Sauthoff, M. (2011): § 68 BNatSchG. In: Schumacher J.; Fischer-Hüftle, P. (Hrsg.): BNatSchG Kommentar. Stuttgart.
- Schumacher, J.; Schumacher, A.; Fischer-Hüftle, P. (2011): § 29 BNatSchG. In: Schumacher J.; Fischer-Hüftle, P. (Hrsg.): BNatSchG Kommentar. Stuttgart.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.) (2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Berlin.

Weiterführende Literatur

BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2013): Schutzgebiete Deutschlands im Klimawandel: Risiken und Handlungsoptionen. Bonn / Bad Godesberg. Fischer, W.; Stolpe, G.; Knapp, H. (2003): IUCN-Standards für Schutzgebiete in Deutschland. Bonn / Bad Godesberg.

Institut für Umweltgeschichte und Regionalentwicklung e. V. (Hrsg.) (2002): Naturschutzgebiete im 21. Jahrhundert. Berlin.

Scherfose, V. (2007): Bundesweit bedeutsame Gebiete für den Naturschutz. Bonn/Bad Godesberg.

Bearbeitungsstand: 12/2016